

第 1 回「新しい日本の ODA」を語る会 議事録

日時：2006 年 7 月 12 日(水) 18 時 30 分～20 時 45 分

場所：GRIPS 研究会室 4B

ポイント

【冒頭発言】

「新しい日本の ODA——何が変わる、何を変える」(大野 泉)

新 ODA 体制「誕生」は、総合戦略機能の強化、3 ツールの一体的活用、国別アプローチの強化、知的発信力や国内広報機能の強化を図る大きなチャンス。同時に、グローバルな援助環境は極めて競争的な点も認識すべき。日本の強みである経済協力ツールの多様性、「実物」思考、アジア重視と国際社会への貢献、成長支援と人道支援の両軸を生かす方向で、新 ODA 体制の制度設計(短期の課題)や戦略内容を具体化する必要あり。

「新しい ODA 体制構築に向けて」(小嶋 雅彦)

現行の「二重の因数分解」(縦割り行政とスキーム分断)体制からの脱却が課題。そのために、司令塔 = ODA 全体のパイの運用方針、外務省 = 国別・課題別の配分計画、新 JICA = 協力プログラムの策定・実施、と役割分担すべし。司令塔の「諮問会議」の設置、ODA タスクフォースの JICA への権限委譲等が必要。

【参加者の発言要旨】

何のための ODA か(理念と戦略の明確化が必要)

国家的なレベルで ODA をどう見ていくかという国家戦略と援助戦略が混同されて議論されており、ODA は目的なのか、手段なのかが曖昧。日本としての ODA の理念・戦略の中身を明確にすることが必要で、そのためにも日本の ODA の特徴、強み(弱み)をよく理解しておく必要がある。

日本国民にどのようにアピールするのか(国民の理解と参加の促進)

タックスペヤー(国民)の視点から遊離してはならない。日本の ODA のわかりにくさ、複雑さ等が阻害要因になっている。国民に真の ODA の姿を発信するとともに、NGO 等市民社会や地方自治体等との連携が重要。国民にわかりやすい 이슈の提示や政府主導による明確な「政策」の提示が突破口になるかもしれない。

援助の現場にどのように向き合うのか

途上国の政府や受益者に軸足を置いて、有効な援助を行うために何を改善すべきかを考える必要あり。また国際機関や他のドナー等との関係も極めて競争的になってきている。援助コミュニティの中で如何に日本のプレゼンスを高めていくか、途上国の現場と国際的な場の双方において知的発信が求められている。

ODA の実施体制、制度をどのように変えるか

司令塔、外務省、新 JICA のそれぞれの役割分担をきちんと議論すべき。特に新 JICA には開発援助機関として、実質的な企画立案機能を付与したり、ファンドレイジング機能を強化したりすることが必要。また東京と現地の役割分担、現地 ODA タスクフォース等のあり方を見直す必要あり。予算制度や諸手続き等、有効な援助を行うためのボトルネックを丁寧につぶしていくことが肝心。

[本会の開催にあたって]

冒頭、大野より本会の趣旨を説明し、以下の3点を再確認

- (1) 垣根を越えて自由に意見交換する
- (2) 個人の資格として参加する
- (3) 短期的には「提言」をまとめるということは意図しない

[発表]

配布資料に沿って大野と小嶋が発表

[参加者]

出席者リストを参照

http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/index.htm

[参加者から出された意見]

国会の場でも、行政監視委員会やODA特別委員会などでODAに対する評価・総括がなされているが、本会のようにこれだけ広い分野の方が集まってODAについて議論するのは珍しい。色々な角度からトータルで議論できる場にしてほしい。

日本は世界第2位の援助国とはいえ、援助額は第1位の米国の半分で、しかも国内の経済状況等を反映してさらに減少傾向にある。他方、世界に目を向けると9.11等の影響で援助額はむしろ増えている。全体の潮流を見誤ってはいけない。

他方で、タックスペイヤーの意識が各所の議論で置き去りにされている。日本の利益・国益としてODAを国民にどう理解してもらうか、この点を視野に入れながら勉強会をしてほしい。(最近の政府の調査によれば、ODAを積極的に推進すべきと答えた人は、22%しかいなかった。ODAそのものが不透明だ、相手国国民に感謝されていない、国内の経済情勢などの理由が挙げられている。)

国会議員としてODAにこれまでいんな形で関係したが、日本のODAは真の姿が語られていないことを実感する。世界の中、日本の中でODAの全体像をとらえる必要があるが、マスコミは失敗例をとりあげることが多く、正しい像が見えにくい。

今回のODA改革は中途半端である。ODAがどうあるべきかを考えた上で実施体制を考えるべきであった。

また歳出削減でODAは長期的に削減することになっているが、本当にそれでよいのか見ていく必要がある。

ODA業界の人は、専門的な用語を使い、一般の人とかけ離れた議論をしている。各方面の人々がODAをどうとらえ、評価しようとしているのか、それぞれの立場から話を聞いていく必要がある。

JBICで長年働いているが、それでも全体像が見えない。理念が見えないということではない。仕組みが複雑すぎる。予算要求をするたびに色んなものが増えてきていて、中にいてもわからないことがある。シンプルなメッセージが必要。

ワシントンやバングラデシュの現場にいた。この経験から申し上げれば、今回の改革は「チャンス」だと思う。大野教授からも指摘があったが、現地を中心とした国別アプローチ、知的発信、国内広報の3点に共感。この3つのフロントで戦っている。

現地は他ドナーとの間で極めて競争的。効果を求めるプロの世界。その中で日本の付加価値を出していくか、その場その場での貢献を求められる。この機能をいかに強化していくか。

現地の司令塔を大使館に残すか JICA 事務所に移管するかの議論は別にして、日々発信していく仕組みが必要。

また、知的シンクタンクも必要である。

新しい JICA の役割・機能は今と変わるべき。今は援助の実施機関であるが、これからは実施「促進」機関となるべきである。つまり、事業を直営するよりも費用対効果の高い機能、例えば、ファンドレイジングとしての機能や、NGO・NPO 等への委託、民間の活動へのファシリテーターとしての機能など。直接実施する機能はもう少し小さくしていいのではないかと。シンクタンクは民間が独立してやるべき。JICA 内部で評価や調査研究すればお手盛りになる。

NGO の立場から言えば、ODA は国民にわかりづらい。外務省も出前講座などをやって理解を深めようと努力しているが、主婦には1回の講座だけでは理解できない。国民・市民との対話が今後どうなっていくのか考えていく必要がある。市民と対話するチャンネルをどれだけ築いてきたか。市民の声を積極的にとりあげる体制が国民の信頼を得る観点で重要。

JICA にいて実感するのは、予算が非常に細分化されていること。予算手続き、承認行為、あらゆるものが輻輳していて、担当セクションにいないとわからない。いかにシンプルにできるかが重要。

日本の ODA 全体を覆っているのが「内弁慶」的なものであり、日本人同士の議論、手続きが多すぎる。相手国や他ドナーとのコミュニケーションを増やすべきである。国民の税金を使いながら、世界でのプレゼンスがこれだけ高くなっていないということを国民は不満に思っているのではないかと。

また、日本の国際協力人材は不足しており、どのように層を厚くしていくかが課題。

クライアントである途上国がどう評価するのかという視点を忘れてはいけない。クライアントにとって、ドナーは日本だけではない。現場では競争にさらされている。融通が利かない、遅い、資料を多く要求される、といった点は、クライアントからみても日本国内の体制手続きが複雑すぎると見られていると思う。その結果、国会議員が視察しても被援助国から感謝されていないと言われる。大きな行き違いがあると思う。

司令塔(内閣官房)の中から見ていると、以下の3点が重要だと感じている。

第一が、国民に対するアピール、シンパシー。国民に対してどう訴えるのか、工夫が必要。例えば、プロジェクト X の ODA 版のような、メディアを活用するなど。また、総理から表彰する制度を創設するというのも一案。自分の家族に理解されるくらいの工夫と努力が必要であろう。

第二に世界にどう訴えるか。わかりやすい日本のメッセージを伝えていくことを考える。

第三に国益をどう考えるかという点も重要。国益に対する検証はできていない。国益を得た、失ったとは何を意味するのかについて認識を共有していく必要がある。

また各種提言や改革のメッセージはなかなか霞ヶ関に届かないのが現状。経団連はメッセージとして届いたが、同友会は影響がなかった。エントリーポイントを間違えたら、役所には届かない。どうやったらこの提言が届くか、考えていかないといけない。

市民社会が育つことを国益と考えると、ODA のアクターの一部としての市民社会という考え方もある。能動的に国民が行動を起こしていくような市民社会にしていくことも重要。市民はODA の必要性を訴えられる対象だけではない。

ODA 額が世界一位だったときには、国民の理解度も世界一位で、他ドナーからうらやましがられていた。なぜ高かったのか、検証する必要がある。

地方自治体と ODA の関係も議論すべき。岡山県は国際貢献条例を設置しており、AMDA などの活動をサポートしている。地方自治体の取り組みにも目を向けると同時に、中央での議論が自治体に波及していくことが重要。

援助の実施にあたっての制度的、技術的な制約条件がいっぱいある。これらをひとつずつぶつけていかないとうまくいかない。例えば、単年度主義に起因する各種制約や意思決定の複雑な過程等。わかりやすい話のみならず、プロの議論をしないと空虚になる。

産業界から見ていると感じることは、「新しい日本の ODA」はまず戦略的でなければならない。その意味では、成長支援と人道支援という両軸をもつことは妥当。予算が削減される中で、ODA の強みと弱みを認識して「選択と集中」する必要がある。

実施面では、権限の委譲と役割の明確化、3 スキームの融合、迅速性、柔軟性、機動性といった視点で実施体制を考える。

組織については、自らが考えながら事業を行なう組織であるべき。今は考えるのは行政官庁であるが、今後は考える実施機関というのが必要。

「縦割り行政」と「スキームによる分断」が日本の ODA の実施体制上の問題であると小嶋教授から指摘があったが、「時間」の軸も重要。スピードが遅く、バラバラと実施され、途上国のニーズに対応できていない。

ジャーナリストとして長年 ODA を見てきているが、欧米の援助額は 2001 年あたりを起点として増えている。テロとその温床となっている貧困の撲滅が、指導者・政府にとっての戦略的プライオリティになったからである。これは「世論」というよりも「政策」主導で行ったものである。

戦略的援助というイコール常任理事国入りということを考える国民、メディアが多い。援助理念のところ剥げ落ちている。

実施面でいろいろ問題があることは分るが、手続きの改善や透明性を高めるといのは、皆がエキサイトするイシューではない。もっとわかりやすい、戦略の中身に関連するイシューに特化して議論したほうがいいのではないかと思う。

なぜアフリカ？ということをおもてこたえでこれまでどれだけ真剣に議論してきたか。そのような中身の議論を深めていくことによって、国民へのアピールへの突破口を作るべき。

お金を出すのは国民なので、発信することは必要。一方で、お金を受け取るのは途上国である。途上国との対話、問題点を総括した上で ODA を考えないといけない。途上国との接点をどうするかの議論を深める必要がある。

また、ODA の企画立案とは何なのかという話になる。外務省国際協力局でできるのか。ODA を受け取る側の経済情勢も知らないといけない。政策の企画立案のスタッフワークは JICA がやるべき。

司令塔だけでは何もきめられない。アフリカ援助を増やす、ということくらいしか決められない。その後、アフリカにどのように増やすのかということは外務省も考えられない。これらを考えるのは JICA である。

ODA は途上国に経済支援をする政府間援助、という考え方が世界の潮流からずれてきている。Sustainable な社会を作るという点で、日本が1国としてできることは限定的。その際に重要なのは「連携」である。国際社会が掲げている目標(例えば MDGs)を日本としても共有し、具体的な数値・指標を提示していくことが重要。

司令塔の性格について考える必要がある。国家的なレベルで ODA をどう見ていくか、という「国家戦略」と「援助戦略」がごっちゃになっていて誤解を招いている。

司令塔は国家戦略の立場で考えていく。援助の立場だけで考えるべきではない。その司令を受けて外務省や JICA が動く。

実施機関にいるものとして5点ほど補足したい。

日本国民の目、途上国側の視点、さらには途上国の一般国民にとってどれだけ役に立つか、どう見えるか。これは日本の国民に理解を得るよりさらに難しいかもしれない。

政策、企画立案は政府の仕事、実施は実施機関、わかりやすいが、その際の政策とはいったい何なのか、考える必要がある。専門家一人送ることが「政策」ということになっていて、政府の決定や国際約束が必要になっている。それが迅速性や機動性を阻害している。円借款に関連する個々の調査が統合をきっかけに国際約束が必要になるという話を真剣に議論しているのを聞いて驚いてしまった。独立行政法人というステータスと一つ一つに国際約束が必要であることの間乖離がある。

予算については、実際にデリバリーする予算と実施機関の足腰のために必要な間接費がある。効率化していく必要があるという認識のもと、現行 JICA は年々人件費を減らされている。かつての日本軍のようになりかけている。本当に現在のような体制でよい仕事ができるのか、そこまで議論したうえで ODA 予算を考える必要がある。

相手国の貧困削減にとって何が重要かという議論と、日本に何ができるかという議論がごっちゃになっている。まずは相手国にとって何が重要かという議論をすべき。援助はその一部分だけしかできない。

現地 ODA タスクフォースの今のやり方でいいのか疑問。現地に投げるのが責任転嫁になっている。大使の一言で決まることも多いし反論もしづらい。要は内輪でやっているだけ。他流試合もしなければならぬ。相手国・相手国民とも話をしなければならない。

司令塔の中にいるが、海外経済協力会議は、国家戦略をやる会議なのか、ODA 戦略をやる会議なのか。自分自身ははっきりした答えをもっていない。

ODA は政策そのものなのか、政策を実施する手段なのかの整理もついていない。位置づけがあいまいであり、例えば WTO 交渉を有利に進めるために ODA をどう進めていくのかを議論しようとしても、WTO 交渉全体を知っていなければならない。この会議が達成すべき国益は何かについての共通理解を深めていく必要がある。

外交戦略会議にするのか、手段の組み合わせの議論にするのか、の位置づけについては、政治が判断するところ。

以上